De la politique douanière à propos de quelques publications récentes

Par *William E. Rappard,* professeur à l'Université de Genève

Table des matières

Introduction: La guerre et la politique douanière, p. 34 — De quelques publications récentes: Esslen, p. 36; Dietzel, p. 39; Grossmann, p. 40; Laur, p. 43 — Conclusions: Le protectionnisme en Suisse et l'avenir, p. 46.

Il n'est pas, en théorie économique, de domaine assez éloigné de la réalité quotidienne pour être à l'abri des répercussions des grands événements historiques. Ainsi, les révolutions politiques et les crises sociales déterminent en général une recrudescence d'intérêt pour les problèmes de la valeur et de la distribution des richesses. De même, les guerres et toutes les perturbations de la politique extérieure ont pour effet de remettre en discussion les théories du commerce international, de la monnaie et des changes, ainsi que la question douanière. Il en fut ainsi, avec Ricardo et Jean-Baptiste Say par exemple, à l'époque napoléonienne. Il en est de nouveau ainsi de nos jours.

* * *

Le but de cette étude sera de noter, à la lumière de quelques publications récentes, l'état présent de la question douanière, notamment en Suisse. Avant d'aborder cette étude, nous nous proposons d'examiner d'un peu près les raisons principales du renouveau d'intérêt qui se manifeste actuellement pour ce problème, un des plus anciens qu'aient cherché à résoudre la science et la politique économiques. Ces raisons, qui toutes se rattachent de près ou de loin à la guerre, sont essentiellement de trois ordres, fiscal, économique et politique.

La guerre — notre savant collègue Grossmann le rappelait ici même après M. R. Goldscheid — est la mère véritable des finances publiques. Il n'est donc pas étonnant que la guerre mondiale, la plus terrible de l'histoire et la plus fertile en fléaux, ait été particulièrement féconde en mesures de fiscalité douanière. De tous les impôts, en effet, les droits de douane sont les plus aisés à établir, à percevoir, à multiplier et à aggraver.

Dans l'ordre économique aussi, deux facteurs nouveaux, s'ajoutant à ceux qui ont de tout temps favorisé le protectionnisme, sont venus compliquer les relations commerciales entre les peuples et accentuer l'importance de la question

douanière. Ces facteurs sont l'instabilité monétaire et la création récente dans notre petite Europe de neuf Etats nouveaux.

Par suite de l'instabilité monétaire, la puissance d'achat du franc, du mark, de la livre, du dollar et de la couronne, pour ne mentionner que les monnaies qui intéressent le plus la Suisse, a subi, dans le temps comme dans l'espace, des variations continuelles. De là, la fluctuation des changes. De là, le «décalage» des frais de production et des prix dans toutes les industries qui mettent en œuvre des matières importées ou qui travaillent pour l'exportation. De là enfin, «dumping» d'un côté, chômage de l'autre, et intervention de l'Etat partout, pour stabiliser le marché du travail, des produits ou des changes. Pour assurer cette stabilisation, presque tous les gouvernements ont eu recours à des mesures douanières allant parfois jusqu'aux interdictions d'importer.

Le démembrement des trois grands Empires de l'Europe continentale, qui constitue, avec la création de la Société des Nations, le résultat politique le plus apparent de la guerre, a également eu des répercussions profondes sur la vie économique internationale. Il en est résulté tout d'abord un rétrécissement des débouchés intérieurs. Déjà avant la guerre, l'Europe, dont la superficie, en y comprenant même la Russie, dépasse à peine celle des Etats-Unis, était divisée en dix-huit compartiments entre lesquels des cloisons, quoique perméables, ralentissaient et entravaient les communications. Aujourd'hui le pays de beaucoup le plus vaste du continent s'est mis au ban de la société économique des nations et de plus le nombre des Etats indépendants, c'est-à-dire des systèmes douaniers autonomes, qui se partagent l'Europe mutilée et appauvrie, s'est augmenté d'un tiers, alors que la richesse totale a diminué au moins dans la même proportion.

Outre ces circonstances financières et économiques, il faut signaler enfin deux facteurs d'ordre politique, dont l'action a contribué aussi à placer le problème du commerce international au premier plan des préoccupations publiques.

Dans presque tous les Etats d'Europe, la dernière génération a assisté à l'effritement graduel des partis parlementaires sous la pression de la politique économique. Il en est résulté la formation inévitable de gouvernements de coalition. Ces gouvernements ne peuvent se maintenir au pouvoir qu'à la condition de s'assurer l'appui d'un nombre suffisant de groupes de minorité. Comme ces groupes représentent en général des catégories de producteurs, leur appui est acquis au gouvernement dont la politique favorise le plus évidemment les intérêts matériels de leurs électeurs. Presque partout, par conséquent en Suisse comme ailleurs, on voit les gouvernements offrir, en échange des voix qui leur sont indispensables, des faveurs économiques et notamment douanières.

On aboutit ainsi, par le jeu normal des institutions démocratiques, à un régime où l'intérêt des consommateurs, c'est-à-dire l'intérêt de la collectivité passive, sacrifié tour à tour à celui de diverses minorités agissantes, risque en définitive d'être très gravement compromis. Résultat paradoxal du suffrage universel qui, établi pour assurer le gouvernement de tous par tous, aboutit ainsi à assurer l'appauvrissement du plus grand nombre au profit d'une minorité. Résultat paradoxal assurément, résultat fatal apparemment, mais résultat provisoire à coup sûr.

Le jour viendra, en effet, où les divers groupes de producteurs européens compareront leur labeur et leur misère aux loisirs et à l'aisance dont bénéficient leurs concurrents plus heureux sur un continent plus libre. Ils se rendront compte alors qu'à force de vouloir sauvegarder partout toutes les branches de l'agriculture et de l'industrie nationales, on les condamne toutes à un commun dépérissement. Ce jour-là, l'idéal des Etats-Unis d'Europe cessera d'être un rêve pacifiste et un thème d'éloquence parlementaire, pour apparaître comme l'ultime et réalisable espérance des peuples de l'ancien monde, acculés à l'alternative: déchoir ou s'unir. Ce jour-là est peut-être moins éloigné que ne le pensent les pseudo-réalistes qui, se débattant au milieu des arbres des nationalismes rivaux, n'aperçoivent pas encore la forêt de l'intérêt européen. Mais qu'il soit proche ou lointain, il est certain que ce jour n'est pas encore venu.

Au contraire, et c'est la dernière répercussion protectionniste de la guerre que nous relevons ici, tous les Etats d'Europe, belligérants ou neutres, vainqueurs ou vaincus, jeunes ou vieux, semblent avoir contracté au cours des dernières années un besoin nouveau de sécurité économique. Ce besoin les pousse à cultiver et à fabriquer, à l'abri de solides remparts douaniers, toutes espèces de produits agricoles ou industriels qu'il leur serait loisible de tirer du dehors à bien meilleur compte, mais qu'ils tiennent à tout prix à ne devoir qu'à leur propre travail national. C'est l'appréhension maladive du convalescent frileux qui, se souvenant de la tempête hibernale à laquelle il a failli succomber, retarde et compromet son propre rétablissement par une mauvaise hygiène faite d'un excès de précautions et d'un manque de confiance en l'avenir.

Aussi le sentiment général de l'instabilité en politique extérieure, se combinant avec les innombrables rivalités matérielles en politique intérieure, contribue lui aussi à favoriser le mouvement protectionniste qu'ont déchaîné depuis la guerre, avec une violence particulière, les facteurs de l'ordre fiscal et économique que nous avons rappelés plus haut.

* * *

Mais déjà se dessine à l'horizon une salutaire réaction libérale. Comme il est naturel, c'est chez les savants et non chez les praticiens de la politique qu'on en trouve les manifestations les plus nettes.

Le premier des ouvrages dont nous ayons à rendre compte ici et de beaucoup le plus important est en même temps celui dont la lecture est la plus réconfortante pour l'économiste que n'ont jamais séduit les sophismes du protectionnisme. *La Politique du Commerce extérieur*, du professeur *J.-B. Esslen* [1]), est, malgré son modeste sous-titre («*Ein Lehrbuch*»), un véritable traité, à la fois théorique et historique, de politique économique internationale. L'auteur a divisé sa matière en six parties, selon un plan dicté, semble-t-il, par les exigences de l'exposition, plus que par une idée de logique rigoureuse.

Sous le titre de «Commerce international et politique extérieure commerciale», il délimite tout d'abord son sujet. Puis il esquisse la théorie classique du commerce

[1]) Joseph-Bergfried Esslen, *Die Politik des auswärtigen Handels*, Stuttgart 1925.

international selon Ricardo. Tout en acceptant les conclusions générales de la doctrine classique, il lui reproche d'avoir méconnu l'importance de la mobilité du travail et du capital, qui se déplacent d'un pays à l'autre avec plus d'aisance qu'on ne l'admettait jadis.

Dans sa seconde partie, le professeur Esslen étudie le rôle de la monnaie et du capital dans les relations entre peuples. A ce propos, distinguant la balance du commerce de la balance des comptes, il mentionne la place, démesurée à son sens, que les économistes classiques ont attribuée à celle-là dans celle-ci. Puis il analyse rapidement la question des changes et la théorie britannique de la tendance au rétablissement automatique de l'équilibre des comptes. Tout en niant cette tendance, ou du moins en montrant comment il était possible à l'Etat de la contrecarrer ou de la favoriser par des interventions administratives et bancaires, il aboutit, après un exposé des perturbations dues à la guerre, à des conclusions qu'Adam Smith, croyons-nous, n'eût pas rejetées.

La troisième partie de l'ouvrage est consacrée à un exposé sommaire, mais clair et objectif, de la traditionnelle querelle entre protectionnistes et libre-échangistes. Les quelques citations suivantes, extraites de ces chapitres qui seront sans doute l'objet de discussions passionnées, montrent bien la manière de l'auteur et la tendance générale de sa doctrine:

... Seule une division internationale du travail, poussée jusqu'à ses dernières limites, peut sauver l'Europe.

... La difficulté de la question dite des réparations résulte du fait que les Etats-Unis ne veulent pas faire abandon à leurs alliés d'Europe de leurs avances de guerre, et que, d'autre part, l'Allemagne est loin de pouvoir les rembourser intégralement à la place de ses anciens ennemis. Quelle que soit la solution de ce problème, les Etats-Unis resteront la grande créancière de l'Europe, qui devra chercher à s'acquitter de sa dette sous forme de marchandises exportées.

... Quel est, du reste, pour l'Etat créancier l'avantage d'un placement de capital à l'étranger, si ce n'est de pouvoir, tôt ou tard, en encaisser le revenu sous forme d'une importation accrue de marchandises?

... Un droit protecteur permanent ne peut jamais se justifier par des considérations économiques; il tend à diminuer la productivité du travail du peuple protégé, ou bien à modifier chez lui la distribution de la fortune et des revenus privés. Le plus souvent, il produit simultanément l'un et l'autre de ces deux effets. Or, le premier de ces résultats est contraire au principe d'économie. Quant à l'intervention de l'Etat tendant à modifier la répartition des richesses, s'il est possible de la justifier jamais, ce ne saurait, en tout cas, être qu'en vertu de considérations d'ordre politique ou moral.

... Il y a quelques cas dans lesquels un protectionnisme temporaire pourrait être défendu, du point de vue économique, mais pour cela, il faudrait faire abstraction de la faiblesse humaine (grâce à laquelle ce régime tend toujours à se perpétuer, contrairement à l'intérêt de l'Etat qui se l'impose).

Dans la quatrième partie de son ouvrage, M. Esslen expose les divers moyens d'action de la politique commerciale internationale. Partant des guerres coloniales, il examine tour à tour les interdictions d'importer et d'exporter, les douanes, les traités de commerce, la clause de la nation la plus favorisée, les «draw-backs», les primes d'exportation et les tarifs de chemins de fer. Quoiqu'il puise la plupart de ses exemples dans l'expérience de son propre pays, l'auteur ne néglige nullement les enseignements de l'histoire étrangère, notamment britannique et française.

La cinquième partie du livre, la plus volumineuse, contient un exposé sommaire de l'évolution douanière des principaux Etats d'Europe et des Etats-Unis d'Amérique, depuis le début des temps modernes jusqu'à nos jours. On y trouvera, résumé en une centaine de pages, un historique clair et concis des événements les plus importants qui ont marqué le cours de cette évolution, avec l'indication de leurs antécédents et de leurs effets. Sans doute, cet historique n'a pas l'originalité d'une monographie, mais muni d'excellentes références bibliographiques, il constitue une introduction extrêmement précieuse à l'étude de cette importante matière, qui n'a jamais, que je sache, fait l'objet d'un pareil exposé synthétique.

Dans sa sixième et dernière partie, M. Esslen, ayant passé en revue les modifications subies par le protectionnisme agraire en Allemagne au XIXe siècle, envisage l'avenir douanier de son pays. On notera avec intérêt, comme signe des temps, la très large place qu'il fait dans ses pronostics aux contingences politiques et parlementaires. La question pratique qui se pose, dit-il, n'est pas de savoir si l'Allemagne protégera son agriculture ou son industrie. Cherchera-t-elle à les protéger l'une et l'autre ou se convertira-t-elle au libre-échangisme? «Tel est le problème, écrit-il. Car la politique empêchera toujours l'imposition de droits agraires, sans mesures compensatrices en faveur de l'industrie.» Il redoute les tendances régnantes, qui paraissent favorables à un protectionnisme temporaire pour l'agriculture et à une diminution graduelle du protectionnisme industriel. Par les judicieuses observations suivantes, M. Esslen indique les raisons qui le poussent à préconiser au contraire le prompt établissement d'un régime résolument libéral, malgré les grands obstacles qui s'opposent à toute réforme radicale en cette matière:

> Le protectionnisme est toujours dominé par une tendance immanente qui le pousse à s'étendre et à se développer, tandis que le libre-échange ne connaît pas de danger pareil ... Un monarque absolu et bien intentionné pourrait peut-être exécuter le projet de réforme graduelle que recommandent les libre-échangistes prudents; mais jamais un parlement, dont les membres sont élus sur des programmes changeants et divers. Le peuple, consulté directement aux urnes, ne le pourrait probablement pas davantage. Mon long séjour en Suisse m'a appris que pour constituer une démocratie véritable, il faut d'abord un peuple animé de sentiments démocratiques. L'exemple helvétique montre que même un tel peuple a bien peu de chances de découvrir du premier coup la bonne solution d'un problème de politique commerciale. La seule justification vraiment convaincante de la démocratie réside dans les possibilités d'éducation politique qu'elle offre aux nations qui la pratiquent. Le peuple allemand en est-il déjà là?

Au lieu de discuter longuement telle affirmation ou telle démonstration du professeur Esslen, j'ai préféré donner une vue d'ensemble de son important ouvrage et de ses conclusions principales, ainsi qu'une idée du ton de son exposé. Il est manifestement impossible, dans les limites qui me sont imposées, de soumettre une telle œuvre à une critique détaillée. Encore qu'à la lecture attentive, certains passages m'en aient paru parfois trop hâtivement rédigés, ce livre est si riche en faits et en idées, que tout économiste contemporain pourrait s'enorgueillir d'en être l'auteur. Dans un domaine qui a été jusqu'ici exploré avec plus de soin et de pénétration par les représentants de la science anglo-américaine que par leurs collègues allemands, cet ouvrage apporte une remarquable abondance d'informations historiques, interprétées avec un sens très averti de leur portée théorique.

Bien que son auteur critique souvent les doctrines classiques, en en montrant les insuffisances à la lumière des expériences subséquentes et notamment celles de la guerre, il est rare qu'il en rejette absolument les thèses capitales. A ce propos, ne faut-il pas s'étonner bien plutôt de l'admirable survivance des éléments essentiels de ces doctrines, que de la nécessité où l'on se trouve aujourd'hui, après un siècle de complications et de bouleversements économiques, d'y apporter, par-ci par-là, quelques compléments et rectifications de détail?

Malgré le retentissant manifeste de Stuttgart par lequel, en septembre 1924, les neuf dixièmes des économistes allemands se sont, nous informe-t-on, dits libre-échangistes, la néo-orthodoxie de la science germanique paraît encore quelque peu suspecte au professeur Esslen. Il s'est même, pour cette raison, abstenu de souscrire à cette fameuse déclaration de principe. Puisse son ouvrage marquer un tournant vraiment décisif de l'évolution générale des esprits vers plus de liberté commerciale! Si ce vœu devait être exaucé, les partisans d'une Europe prospère et pacifiée auraient lieu de s'en féliciter non moins que les amis de la clarté intellectuelle.

Il n'est pas de plus sûr indice de la faveur dont bénéficie une théorie nouvelle ou renouvelée, que l'empressement que mettent ses adeptes à lui trouver des ancêtres scientifiques. A ce titre, une récente conférence du professeur *Heinrich Dietzel* est non moins significative que l'ouvrage de son collègue Esslen [1]).

Dans cette brève et très brillante conférence, M. Dietzel cherche à démontrer que si Frédéric List, l'auteur du *Système National de l'Economie Politique* et le grand protagoniste du protectionnisme éducateur, vivait aujourd'hui, il serait l'adversaire des agrariens contemporains et l'allié des libre-échangistes. List, dit M. Dietzel, avait un programme et un idéal. Son programme, la protection douanière de l'industrie germanique jusqu'à son émancipation de la tutelle britannique, n'offre plus qu'un intérêt historique. Son idéal, au contraire, la création d'une puissante Allemagne, émancipée de cette tutelle, vendant sur le marché du monde ses produits fabriqués et important librement en échange les denrées alimentaires et les matières premières nécessaires à sa population accrue et à son industrie triomphante, cet idéal est aujourd'hui près de sa réalisation. Pour le réaliser pleinement, affirme M. Dietzel, List serait aujourd'hui le premier à demander la suppression des droits protecteurs de l'industrie, désormais inutiles, et à combattre le protectionnisme agraire, auquel il fut toujours hostile.

A s'en tenir à la doctrine pure, M. Dietzel a sans doute raison et il lui est facile d'accumuler des citations de List à l'appui de sa thèse. Mais est-il bien sûr qu'en appliquant, comme il le fait, aux conditions contemporaines les conclusions du «Système National», il n'attribue pas à son auteur une rigueur logique qui ne me paraît guère caractéristique de son esprit? Ce n'est pas le plus souvent par conviction intellectuelle qu'on devient protectionniste, mais par empirisme, par instinct national ou par tempérament autoritaire. Tant que l'Allemagne exportait du blé et que son marché intérieur regorgeait de cotonnades britanniques,

---

[1]) Heinrich Dietzel, *Die Bedeutung des «Nationalen Systems» für die Vergangenheit und für die Gegenwart*, Jena 1925.

List préconisait le libre-échange agraire et le protectionnisme industriel. N'est-il pas au moins possible que, revenant dans une Allemagne dont les paysans se plaignent de la concurrence étrangère et dont les manufacturiers sont les principaux exportateurs, il reconstruirait, selon un plan nouveau, son «Système National»?

Quoi qu'il en soit, il est agréable de s'imaginer que List serait aujourd'hui libre-échangiste. Et il est plus agréable encore de constater que M. Dietzel se soit ingénié à le démontrer!

Nous passons maintenant, de ces études d'origine allemande, d'intérêt général et de caractère scientifique, aux deux publications suisses dont il nous reste à rendre compte.

Comme pour nous faciliter la transition, le professeur *E. Grossmann* de Zurich a fait paraître récemment une remarquable petite monographie qui, publiée en Allemagne, se rapporte exclusivement à la Suisse, et, rédigée dans un esprit de parfaite objectivité scientifique, se termine cependant par des suggestions d'ordre politique.

Cet article d'une quarantaine de pages porte dans l'original allemand un de ces titres lapidaires qu'il est impossible de traduire en français d'une façon à la fois précise et fidèle [1]). Il traite de la structure et de l'évolution économiques de la Suisse et de sa politique commerciale.

M. Grossmann étudie tout d'abord les répercussions de la guerre et de l'après-guerre sur les principales branches d'activité économique de notre pays qui, bien que resté neutre, n'en a pas moins été aussi profondément bouleversé dans sa contexture matérielle que la plupart des Etats belligérants. Il constate que les industries d'exportation, après des péripéties diverses de prospérité et de dépression exceptionnelles, se trouvaient en général en 1923 dans une situation beaucoup plus semblable à celle de 1913 qu'on eût pu le prévoir dans l'intervalle. Certaines industries, notamment celles de la soie et de la broderie, ont perdu beaucoup de terrain depuis 1914. D'autres, au contraire, et notamment celles du coton et de l'aluminium, en ont sensiblement gagné.

Par opposition aux industries d'exportation, qui dans l'ensemble n'ont pas encore pleinement reconquis leur prospérité d'avant-guerre, celles dont le marché national absorbe la production se sont certainement développées et consolidées au cours de la dernière période décennale. M. Grossmann l'affirme, et se fonde pour cela surtout sur la forte diminution, en poids et en unités, des importations de produits fabriqués en Suisse que l'on constate pendant cette période. La démonstration est assurément ingénieuse, mais elle me paraît un peu trop sommaire pour être tout à fait probante. Pour qu'elle le fût, il faudrait, en effet, que la consommation totale de produits fabriqués fût restée la même, en poids et en nature. Or, peut-on en être certain si l'on tient compte de la grande variété des marchandises classées comme produits fabriqués dans la statistique fédérale, ainsi que des changements survenus dans la demande, par suite de toutes les transformations sociales subies par la population dans ses besoins et dans la richesse relative de ses divers éléments?

---

[1]) E. Grossmann, *Die handelspolitische Lage der Schweiz.* Sonderabdruck aus den Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Munich 1925.

Le fait même de la prospérité accrue des industries à marché restreint, qui ont bénéficié en Suisse de la protection des circonstances non moins que de la bienveillance du législateur, ne me paraît guère douteux. Mais les chiffres donnés par M. Grossmann pour le démontrer ne peuvent, me semble-t-il, donner lieu qu'à une assez fragile présomption.

Quant à l'agriculture, c'est elle dont la guerre a le plus fortement affecté l'économie générale. Par suite des hostilités et du blocus, ses produits furent l'objet d'une demande si intense sur le marché national que, malgré la perte momentanée de ses débouchés extérieurs, elle connut de 1914 à 1920 une prospérité sans précédent dans ses annales. La dépression qui suivit fut d'autant plus cruellement ressentie qu'on s'était plus vite habitué à cette prospérité. De là aujourd'hui l'insistance avec laquelle les agriculteurs demandent à la protection douanière le maintien d'une situation de faveur que la guerre avait créé et à laquelle la paix et la reprise partielle des relations normales avec les anciens fournisseurs de la Suisse devaient naturellement mettre fin. Le protectionnisme agraire devait bénéficier de l'appui de deux facteurs dont M. Grossmann montre très clairement l'origine et l'action. Ce furent, d'une part, la réaction helvétique contre l'influence de l'étranger et un sens plus vif de l'indépendance nationale en matière politique et économique. Et d'autre part, ce fut le déséquilibre budgétaire, qui nécessitait un accroissement sensible des revenus de la Confédération.

Aux forces qui poussaient ainsi le gouvernement à élever les barrières douanières, les représentants de toutes les catégories de salariés et ceux de la grande industrie, particulièrement intéressés à la vie à bon marché, n'opposèrent qu'une résistance assez molle. Divisés les uns contre les autres sur le terrain de la politique intérieure et redoutant, les uns une baisse des salaires et une réduction des traitements, les autres une augmentation des impôts directs, ils acceptèrent avec résignation et même non sans une certaine satisfaction secrète, la hausse des tarifs et l'accroissement des revenus douaniers qui écartaient ce double péril.

C'est ainsi que le gouvernement, énergiquement pressé par les agrariens et les défenseurs de la petite industrie, et faiblement retenu par leurs adversaires, s'avançant pas à pas dans la voie qui le rapproche du but des premiers en l'éloignant de l'idéal des seconds, en est arrivé à élaborer les projets d'inspiration nettement protectionniste sur lesquels le peuple aura à se prononcer au cours de l'année décisive 1926.

Ayant exposé avec soin cette graduelle évolution politique, M. Grossmann se demande quels en ont été les effets économiques. Il ne se dissimule nullement les difficultés presque insurmontables qui s'opposent à la détermination précise de relations de causalité dans ce domaine. Aussi ses conclusions sont-elles formulées avec une très prudente et très judicieuse circonspection.

M. Grossmann ne peut que constater la grave crise agricole et industrielle qu'a traversée le pays en 1921 et 1922 et l'amélioration sensible qui s'est manifestée depuis lors. Que cette crise et cette amélioration soient dues essentiellement à des causes étrangères à la politique commerciale poursuivie par le gouvernement, c'est ce qui ne lui paraît pas douteux. Que cette crise ait pu être atténuée par des

mesures protectionnistes et par dés subsides officiels et que le retour de la prospérité industrielle ait pu être retardé par la vie chère qui en est résultée, cela paraît également certain. Que la petite industrie, enfin, ait largement bénéficié des mesures qui lui assuraient pour bon nombre de produits le quasi-monopole du marché intérieur, cela n'est guère contestable.

Mais M. Grossmann incline tout de même à penser qu'une politique plus libérale, qui eût empêché la Suisse de devenir, avec la Suède et la Grande-Bretagne, le pays le plus cher de l'Europe, eût été plus conforme à ses intérêts généraux et permanents. Malgré qu'il l'appelle de ses vœux, il ne croit guère au triomphe prochain d'une telle politique. Ce triomphe ne pourrait être assuré, en effet, pense-t-il, que par une alliance entre le capital et le travail industriels, dont l'antagonisme l'emporte encore sur la solidarité. C'est donc sur un ton quelque peu découragé que se termine cette fort intéressante étude, dont on ne saurait trop louer la documentation sûre et la haute impartialité.

Elle parut au printemps de l'année 1925. Depuis lors, les événements ne semblent-ils pas prendre une tournure plus conforme aux vœux de M. Grossmann qu'à ses prévisions? Les adversaires du socialisme révolutionnaire ne commencent-ils pas à comprendre un peu partout en Suisse que la meilleure façon de le combattre n'est peut-être pas de lui laisser le monopole d'une idée juste — la politique douanière du bon marché — dont la réalisation peut bien être retardée, mais non pas indéfiniment ajournée? Quoi qu'il en soit, la science doit autant de reconnaissance à M. Grossmann que l'opinion publique, pour avoir enrichi l'une et éclairé l'autre par sa monographie rapide, intelligente et admirablement claire.

Les trois publications dont nous avons rendu compte jusqu'ici sont des œuvres de science. Il n'en est pas de même de celle qu'il nous reste à mentionner. Par là, nous n'entendons nullement émettre un jugement sur la valeur respective des unes et de l'autre, ni surtout sur l'intelligence relative de leurs auteurs. Nous nous bornons à distinguer ces divers travaux d'après leur caractère fondamental, c'est-à-dire d'après leur but.

Toutes les fois qu'un homme expose un sujet en s'inspirant du seul désir de faire connaître la vérité, telle qu'elle lui apparaît, il fait œuvre de science ou tout au moins effort scientifique. Si cet homme est ignorant et dépourvu d'intelligence, son effort scientifique sera stérile, mais il n'en perdra pas pour cela son caractère propre. Si d'autre part, son voisin, même infiniment mieux informé et mieux doué que lui, expose le même sujet, non pour révéler la vérité, mais pour quelque autre fin — esprit de contradiction, plaisir de briller, désir de servir son parti ou son pays, par exemple — il ne fera pas œuvre scientifique. Son exposé pourra être non seulement plus remarquable et plus persuasif que le premier, mais même plus vrai. Il ne sera pas scientifique.

Ces quelques réflexions sont d'autant plus nécessaires qu'en abordant l'examen de la publication suivante, nous allons rencontrer sur notre chemin le redoutable M. *E. Laur*, directeur de l'Union suisse des paysans et professeur d'économie agricole au Polytechnicum fédéral. Or, comme l'indique ce double titre et comme le confirment des relations même superficielles avec cette attachante

personnalité, il y a deux hommes en M. Laur. Il y a un savant économiste, exceptionnellement bien informé de tout ce qui touche à la vie matérielle de la Suisse et de l'étranger, doué d'une rare puissance de travail et d'une subtilité intellectuelle peu commune. Et il y a aussi un non moins savant, énergique et subtil politique qui, jouissant d'un puissant ascendant sur les masses paysannes, exerce par la parole et par la plume une influence parfois décisive sur les destinées du pays. Cette influence, il la met depuis de longues années au service du protectionnisme agraire, avec une ardeur et une passion d'autant plus fanatiques que cette cause se confond à ses yeux avec celle de la patrie elle-même et que celle-ci ne compte pas de fils plus fidèle et plus dévoué que le fameux «roi des paysans». Ces observations d'ordre personnel paraîtront peut-être déplacées à maint lecteur de cette revue. Je ne puis cependant me dispenser de les présenter ici, car elles éclairent le travail que je suis appelé à apprécier et expliquent mon attitude à son égard. Les *Considérations économiques destinées à justifier les principes directeurs de la politique douanière suisse* [1]), sont en effet l'œuvre des deux hommes qui se partagent, en se la disputant, l'âme de M. Laur.

Dans la préparation de cet opuscule de combat, qui est un plaidoyer d'avocat beaucoup plus qu'un exposé de savant, le fougueux directeur de l'Union des paysans n'a que rarement laissé la parole au professeur de sciences économiques. C'est une œuvre dont le but est délibérément pratique. Il s'agit de gagner le plus d'adhérents possible à la cause d'une politique douanière déterminée, et non d'éclairer impartialement le lecteur sur la situation et sur les exigences économiques du pays. Il s'agit moins d'étudier sans parti pris un problème, que de préconiser une solution.

Pour s'en convaincre, il est à peine besoin de savoir lire. Il suffit, en effet, de noter la présentation de cette forte brochure, qui compte presque autant de titres de chapitres et de subdivisions que de pages, et dont les passages où sont affirmés et illustrés les avantages du protectionnisme sont composés en énormes caractères manifestement destinés à frapper l'imagination visuelle. Mais même si le savant, en parcourant cette brochure, ne se laissait pas rebuter par ces artifices typographiques, il serait vite édifié sur son caractère, en lisant par exemple le passage suivant, tiré du chapitre relatif à l'*Effet des droits protecteurs.*

Les avocats du libre-échange déclarent que le protectionnisme a pour effet d'appauvrir les pays qui l'adoptent en détournant le travail national des champs d'activité les plus fertiles. Sous cette forme générale, cette affirmation est fausse. L'effet des droits protecteurs varie selon les cas ...

Supposons un pays capable de suffire à ses propres besoins et pouvant donc se passer d'une marchandise étrangère. Admettons que ce pays adopte un droit destiné à frapper ce produit, mais non à l'exclure absolument. Quel sera l'effet d'un tel droit?

Examinons ce cas à la lumière d'un exemple, et choisissons, pour cela, un droit sur le lait de 2 francs. Le prix du lait en Suisse est conditionné par l'exportation du fromage. Le droit protecteur n'exercera donc pas d'influence sur lui. Si l'étranger tient à continuer à exporter du lait en Suisse, il devra payer le droit lui-même ou bien il devra renoncer à cette exportation. Dans ce cas, une partie du lait affecté jusqu'ici à la fabrication du fromage destiné à l'exportation,

---

[1]) C'est ainsi que je crois devoir traduire le titre de l'ouvrage suivant, dont j'ai sous les yeux la 3e édition allemande: Dr. Ernst Laur, *Wirtschaftliche Richtlinien für die schweizerische Zollpolitik,* herausgegeben vom schweizerischen Bauernsekretariat, 3e édition, Brugg 1925.

sera consommé à l'état brut en Suisse même. Par conséquent, les consommateurs ne seront pas atteints par un droit qui, d'autre part, ne protégera pas non plus les producteurs. Le pays, dans son ensemble, peut en retirer un léger avantage dans la mesure où l'importation, subsistant après l'imposition du droit, donnera lieu à quelques recettes douanières. Ces recettes constitueront un tribut prélevé sur l'étranger. Comme effet secondaire dont on doit se féliciter, il faut signaler aussi que la quote-part de la production suisse consommée dans le pays aura augmenté, et qu'ainsi le ravitaillement intérieur se sera développé aux dépens de l'exportation.

Quelles réflexions ce passage suggérera-t-il au lecteur désireux de voir clair avant de se prononcer pour ou contre le droit en question?

Il remarquera tout d'abord que l'auteur, sans l'en prévenir, a choisi pour illustrer une thèse générale un exemple fort exceptionnel. Le lait frais, en effet, est un des très rares biens économiques qui ne supporte ni d'être longtemps conservé, ni d'être transporté au loin. Le producteur en doit donc subir les exigences du consommateur beaucoup plus docilement que celui de la grande majorité des autres produits.

Le lecteur voudra savoir ensuite, si, dans l'hypothèse faite par l'auteur, l'introduction du droit a eu ou non pour effet d'arrêter l'importation du lait étranger. S'il a eu cet effet, il va sans dire qu'il ne saurait y avoir de revenus douaniers perçus par l'Etat, mais seulement diminution de l'exportation de fromages. Si au contraire, comme on semble le supposer, le droit produit un rendement pour le fisc, c'est que l'étranger n'aura pas renoncé à exporter du lait.

Ce premier point éclairci, le lecteur se demandera pourquoi l'étranger continuerait à exporter du lait si le prix réalisé par lui avant l'introduction du droit devait être diminué du montant de ce droit. Dans ce cas, l'étranger ne serait-il pas tenté de vendre son lait ailleurs, d'en réduire la production ou de le transformer lui-même en fromage? Et cela n'aurait-il pas pour effet de raréfier le lait dans le pays protégé et peut-être en outre d'intensifier la concurrence sur le marché international des fromages?

Enfin, le lecteur ne manquera pas de s'émerveiller d'une démonstration selon laquelle la diminution du lait importé ne saurait avoir d'effet sur son prix pour le consommateur. M. Laur lui explique que cela résulte du fait que ce prix est fixé par l'exportation du fromage. Et il ajoute qu'on exportera d'autant moins de fromages qu'on consommera plus de lait indigène. Mais si le lecteur avait la curiosité de se demander comment se fixe le prix de ce fromage? Et s'il poussait l'indiscrétion et la hardiesse jusqu'à suggérer que la diminution de fromage produit, sans diminution correspondante de la consommation extérieure, risquerait peut-être d'élever le prix du fromage, donc en définitive du lait, que lui répondrait-on?

Je ne doute pas que M. Laur, directeur de l'Union des paysans, ne lui fournisse quelque explication destinée à apaiser entièrement à la fois les inquiétudes des consommateurs et des producteurs nationaux de lait et de fromage, et qui serait peut-être même de nature à rassurer le fisc par-dessus le marché. Mais je suis également sûr que le professeur Laur, du haut de sa chaire économique, devrait condamner cette explication comme défectueuse et insuffisante, parce qu'elle ferait abstraction de la loi de l'offre et de la demande, à l'application de laquelle il n'est pas possible, même à l'Union suisse des paysans, de se soustraire.

J'ai cité cet exemple, entre beaucoup d'autres que l'on pourrait tirer de la brochure du «roi des paysans», pour illustrer sa méthode et son habileté dialectique. Celle-ci relève en effet de la prestidigitation intellectuelle, mais non de la science.

Est-ce à dire que l'économiste doive se désintéresser de telles publications? Je ne pense pas. Mais il doit les considérer, non comme des recherches scientifiques dignes d'être méditées et réfutées point par point, mais comme des facteurs de la politique économique, qui doivent être jugés d'après leur influence sur la marche des événements. Ils intéressent l'économiste, non en tant que contributions à l'histoire des doctrines, mais en tant qu'incidents de l'histoire des faits économiques.

Il est un autre point de vue aussi, auquel de telles publications peuvent être utiles à la science. Si on lit la brochure de M. Laur, pour y découvrir, non des vérités économiques, mais des conceptions sociologiques, on en sera beaucoup moins irrité et déçu. Lorsque son auteur cherche à démontrer qu'on enrichit la Suisse en rançonnant les consommateurs ou les contribuables au profit de l'agriculture, en excluant le vin et la viande étrangers, en obligeant le peuple à manger du pain produit dans des conditions défavorables, bref, en le privant du bénéfice des progrès techniques modernes et de la division du travail international qui résulte de leur application, il peut paraître habile. Il n'est ni instructif, ni convaincant. Mais lorsqu'il avoue, ce qui lui arrive heureusement aussi, qu'une Suisse plus agricole, plus pauvre, mais plus forte, lui paraît plus digne d'admiration et de sympathie qu'une Suisse plus industrielle, plus riche, mais moins saine, il place le débat sur un terrain où il redevient possible et fructueux.

Qu'est-ce en définitive que la politique commerciale? Deux choses essentiellement distinctes, comme toute politique: le choix d'un idéal et la mise en œuvre des moyens destinés à en assurer la réalisation. Or, si l'histoire et la théorie économiques peuvent incontestablement éclairer l'homme d'Etat sur les mesures les plus propres à atteindre un but donné, elles ne sauraient lui imposer, ni même lui proposer le choix de ce but.

Le libre-échangisme est fondé sur la supposition, tacite ou expresse, que le but de toute politique commerciale est d'accroître la richesse nationale, c'est-à-dire d'assurer la plus grande prospérité matérielle au plus grand nombre des individus composant une collectivité sociale réunie sur un territoire donné. Ce but étant admis, les libre-échangistes estiment et se font fort de prouver que le meilleur, et en fait le seul moyen, de l'atteindre pleinement, est de ne troubler en rien le libre cours des activités individuelles. En l'absence de tout encouragement spécial et de toute entrave, ces activités, se portant naturellement sur les domaines les plus fertiles de la production économique, assureront à l'effort national le plus grand rendement et créeront au profit de tous le plus de richesses.

En face de cette doctrine, les protectionnistes peuvent adopter l'une de trois attitudes. Ils peuvent, ou répudier le but politique qu'elle recommande, ou, tout en admettant ce but, contester l'excellence des moyens que préconisent ses adeptes pour l'atteindre, ou enfin, ils peuvent rejeter à la fois ce but et ces moyens.

Au début de son opuscule, M. Laur adopte résolument la première de ces attitudes, la seule qui soit digne, à mon sens, d'un économiste protectionniste. Si, par la suite, il lui arrive de l'abandonner en faveur de la troisième, je ne veux voir, dans ce qui m'apparaît comme une défaillance du professeur Laur, qu'un triomphe du «roi des paysans».

Le professeur Laur donc, usant du droit qu'on ne saurait dénier à aucun citoyen, même économiste, déclare que pour lui, la richesse, n'étant pas le but suprême de la vie, n'est pas non plus celui de la politique économique. Celle-ci doit, au contraire, tendre à «créer les conditions les plus favorables à la production et à la conservation d'une race d'hommes physiquement, moralement et intellectuellement sains et capables». Comme la vie à la campagne et le labeur agricole sont plus favorables au développement d'une telle race que le séjour des villes et le travail en fabrique ou en bureau, la meilleure politique commerciale sera celle qui favorisera la population rurale, fût-ce même aux dépens des industries urbaines et de la richesse globale de la nation.

Tel est, sommairement résumé, ce que je crois être la véritable philosophie sociale et nationale de M. Laur. Je m'empresse d'ajouter que je n'y trouve rien à redire, ni comme citoyen, ni même comme économiste. On peut évidemment estimer que M. Laur s'exagère à la fois la vertu du paysan et l'infériorité du citadin. Mais c'est là affaire de jugement, je dirais même de foi. En une telle matière, totalement étrangère au domaine propre de la science économique, toutes les convictions sincères sont également respectables. Et, quoique je ne partage pas celles de M. Laur, je me félicite pour le pays qu'il y ait des hommes de sa trempe qui y puisent la force de réagir énergiquement contre les abus de l'industrialisme urbain.

Malheureusement, je le répète, M. Laur ne s'en est pas tenu là. En voulant assurer le triomphe de sa politique et enrôler à son service des éléments de la population qui ne partagent pas sa foi fondamentale, il a cru devoir combattre ses adversaires libre-échangistes sur leur propre terrain. Non content d'affirmer que le salut de l'agriculture helvétique méritait bien quelques sacrifices — j'ai salué ce mot chaque fois que je l'ai rencontré sous sa plume — M. Laur a tenu à démontrer aux consommateurs eux-mêmes qu'ils auraient tout à gagner à s'associer à son action. Bien plus. Pour s'assurer des alliés jusque dans les rangs de l'industrie, il n'a pas craint, sous condition de réciprocité bien entendu, d'offrir son appui aux partisans du protectionnisme industriel. Il y a peut-être gagné, momentanément tout au moins, en influence politique. Mais cela ne saurait consoler ses plus sincères admirateurs de ce qu'il y a perdu par ailleurs.

* * *

L'influence politique des agriculteurs, massés derrière leur grand chef, est actuellement prépondérante en Suisse. Grâce à elle, la démocratie helvétique a été amenée à abandonner peu à peu les principes libéraux consacrés par la Constitution fédérale et à frapper de droits nettement protecteurs presque toutes les denrées de première nécessité qu'elle est obligé d'importer. Grâce à elle, le peuple suisse s'est habitué au monopole du blé, avant même d'en autoriser l'introduction

par voie législative. Grâce à elle, il subventionne ainsi depuis plusieurs années, et plus ou moins à son insu, la culture des céréales à laquelle la plus grande partie du pays est essentiellement impropre; et cela, parce qu'on a réussi à lui faire croire que la sécurité nationale l'exigeait, alors que la plus terrible guerre de l'histoire venait précisément de démontrer le contraire. Grâce à elle, la petite industrie, elle-même convertie au protectionnisme, ne proteste plus guère que contre les mesures parfaitement illégales par lesquelles, sous prétexte d'hygiène, le gouvernement entrave l'importation du bétail de boucherie et de la viande. Grâce à elle enfin, des journalistes qui se croient des libéraux extrêmement orthodoxes, se déclarent tout disposés à «encourager l'agriculture», et la grande industrie elle-même n'élève plus la voix que pour s'opposer à de nouvelles outrances protectionnistes.

C'est là, à coup sûr, pour M. Laur et ses partisans, un triomphe remarquable et qui serait inconcevable sans leur action habile, énergique et persévérante.

Les historiens de l'avenir ne manqueront pas de s'en émerveiller en en soulignant le caractère paradoxal et presque miraculeux . Pour montrer toute l'étendue de ce triomphe, ils devront rappeler que de tous les pays d'Europe, la Suisse, au premier quart du XXe siècle, était peut-être celui qui dépendait le plus étroitement de l'étranger, tant au point de vue de ses approvisionnements qu'à celui de ses débouchés. Ils noteront ensuite non sans étonnement, que, sous un régime pleinement démocratique, les chefs victorieux du mouvement en faveur du protectionnisme agraire étaient les représentants d'une classe sociale dont l'importance numérique avait diminué relativement et même absolument au cours du siècle précédent, si bien qu'en l'an de grâce 1920, ils ne pouvaient plus parler qu'au nom d'un tiers tout au plus des électeurs du pays. Ces historiens relèveront enfin, avec stupéfaction, que les plus notables succès des artisans de la vie chère étaient remportés au moment même où les prix étaient déjà particulièrement élevés en Suisse, et où, dans une ville sur les bords du Léman, des délégués de tous pays proclamaient la nécessité pour l'Europe divisée, de s'unir pour n'être pas asservie par sa grande créancière et concurrente d'outre-mer.

Dans leurs chapitres suivants, ces historiens auront sans doute à décrire l'effondrement de l'édifice protectionniste en Suisse et dans les Etats voisins. Ils montreront comment cet effondrement avait été prédit d'abord par quelques intellectuels sans influence politique, que les agrariens et leurs alliés au pouvoir aimaient à traiter de nébuleux rêveurs et de vains théoriciens. Ils citeront ensuite quelques passages des mémoires soumis au gouvernement du jour par les représentants de la grande industrie helvétique [1]). Ils s'étonneront peut-être de la modération de ces mémoires et ils l'expliqueront par la peur de la révolution

[1]) Si nous renonçons à rendre compte ici de ces mémoires, ainsi que des répliques et des dupliques auxquelles elles donnèrent lieu, c'est qu'il faudrait, pour le faire avec la minutie nécessaire, beaucoup plus de temps et d'espace que ceux dont nous disposons. Il faut souhaiter d'ailleurs que toute cette littérature de propagande, riche en affirmations contradictoires et en statistiques tendancieuses plus qu'en idées générales et en constatations objectives, soit bientôt étudiée en toute impartialité par quelque économiste indépendant. Outre son intérêt scientifique, une telle étude présenterait un très grand intérêt pour l'opinion publique et parlementaire, qui se trouve désorientée et égarée plus qu'éclairée par les plaidoyers passionnés des avocats rivaux.

sociale qui en paralysait les auteurs et par leur situation de dépendance morale à l'égard du gouvernement et de la classe paysanne. Enfin, ils constateront avec l'exode graduel des industries suisses, le mécontentement et le pouvoir grandissant des salariés de toutes catégories, des employés privés et des fonctionnaires publics qui, unis sous le drapeau rouge et maudissant la vie chère, imposèrent le retour à une politique plus conforme à la fois à leurs propres intérêts et à la nature du pays.

Avant d'en arriver à ce dénouement, puissent ces historiens n'avoir pas à déplorer de désastres sociaux! Puissent-ils n'avoir pas à enregistrer, en Suisse, de sanglantes rencontres entre citadins et campagnards, ouvriers et paysans, et dans toute l'Europe, des guerres nouvelles entre Etats devenus ennemis parce que demeurés incapables de trancher, autrement que par la force, leurs antagonismes économiques et leurs rivalités commerciales! Puissent-ils au contraire avoir à saluer dans une générale et nécessaire réaction libérale, la double victoire de la raison et de la paix! Et puissent-ils alors, tout en rendant un juste hommage à la sagesse prudente des gouvernements qui avaient en temps utile opéré cette réaction salutaire par leurs actes, ne pas oublier tout à fait les mérites des économistes qui l'avaient prévue dans leurs spéculations et préparée par leurs écrits!